

# 历史演进中的现实选择

——中国国有商业银行制度变革论

陈彩虹 著

## 目 录

自序 员

中国国有商业银行改革的三大战略选择 员

中国国有商业银行治理结构变革的制度环境与选择 员

中国国有商业银行的“改革悖论” 员

关于国有商业银行股份制改造的几个问题 员

论国有商业银行信贷文化的变迁与未来取向 员

关于国有商业银行部门预算与资源配置的探讨 员

论商业银行内部机构经营成本的“外部化”和经营效益 员

国有商业银行职业家园文化论 员

论中国国有商业银行的职业价值及提升和创新 员

南京爱立信“倒戈”的另类思考 员

别忘了，我们是发展中国家 员

国有商业银行改革的哲学思索 员

附：

中国国有商业银行的改革与发展

——在北京师范大学经济学院的讲演 员

国有商业银行并非你想象的那么脆弱

——《中国经济时报》的采访 员

## 自摇摇序

从上个世纪 80 年代中后期开始，特别是从 1997 年亚洲金融危机之后到世纪末，我对“中国国有商业银行制度变革问题”就很少“说话”了。国际货币金融问题和现实经济生活中的琐碎小事，倒成了我关注、研究和写作的内容。作为中国国有商业银行“系统内”或“体制内”的一员，我拥有足够的国有商业银行的数据、事例、经历，又有从事商业银行制度研究的理论准备，更有取得足够研究支持的方便途径和资源，为什么不在原来大力鼓吹“国有银行商业银行化”的基础上，继续深入研究国有商业银行的制度变革，并不时向社会发出“一家之言”，支持或推进中国国有商业银行的制度变革呢？

当时的考虑主要有两个方面。

一是作为国有商业银行“体制内”的一员，我所发出的“一家之言”，不是批判现行银行制度的弊端而力举改革主张，就是发现现行银行制度的历史性优势一面而极尽护卫，但这种“一家之言”常常被人们认为有银行制度变革信息的意味，或者是有为国有银行现存落后制度刻意辩解的嫌疑——纯粹个人对国有商业银行制度某些问题的看法，不是成了“变革信息”的发布，就是变成了维护原有银行制度的偏见。相应地，我要么是“制度变革”的一个新闻发言人，要么就是“守旧不变”

的一名卫道士。这个时候，或许沉默是最有意义和价值的选择。因为过多的“变革信息”发布会使人们产生对国有商业银行稳定性的疑虑——凡是“内部人”天天都在喊变革的制度，一定存在着大得不得了的问题，何况国有商业银行还承担着整体改革外部环境稳定的历史任务，这于国有商业银行制度未来的变革不利；同时，“辩解”过多则会使人感觉国有商业银行“体制内”的人似乎都有变革的“恐惧症”，是不是“内部人”既得利益让“体制内”的人根本没有改革的动力或激励？

二是国有商业银行运行历史较短，从国有专业银行体制变革为国有商业银行不过区区十来年时间（~~1985~~1985年独立中央银行职能，开始了国有专业银行商业银行化的准备；~~1995~~1995年分离国有银行的政策性业务和商业性业务，才真正全面开始了商业银行化进程），我希望有一段时间通过参与运行和观察来积累对这一制度的认识，特别是在中国整体改革推进之中，去发现或理解国有商业银行制度变革的战略问题，以及外部制度环境的支持力量，同时也想在研究国际货币金融问题时，对外国商业银行有更多的了解，以便多角度更加真实、准确、客观地分析国有商业银行的现状和问题，为国有商业银行下一步的制度深化变革提供经验和理论方面的较充分准备。这样，对国有商业银行制度变革的“说话”，也就转化为“为说话作准备”了。

虽然说，在这期间我没有就国有商业银行的制度变革“说话”，却从来没有像这段时间那样对这种制度的变革高度关注，在参与国有商业银行制度变革实际运作的过程中，我做了许多理论文献及资料的收集、学习和研究。在阅读大量关于

国有商业银行制度变革的文献资料时，我有种深深的遗憾。大量的文献除了一般性地从国际经验来看中国国有商业银行制度变革的方向，列出国际先进的商业银行作为制度变革的标准或目标，并由此罗列一些诸如资本充足水平、资产质量、组织机构体系等相关问题外，如何就中国国有商业银行这个国际经验中并不存在的特殊事例进行制度变革的探讨，从中国整体制度变革的战略高度立意，从具体的制度变革国情出发，认真地分析国有商业银行的历史经历和在整体变革中的功能定位，通过充分了解和理解国有商业银行外部制度环境的支持和约束，来确立中国国有商业银行制度变革的安排，毫不夸张地说，我没有发现什么值得称道的文献。铺天盖地的涉及中国国有商业银行制度变革问题的论作，不是简单地以国际先进商业银行的标准来衡量，强调国有商业银行改革无非是资本结构股份化、上市、治理结构变革、大量减少员工和机构等等一般性的“建构之说”，就是恐怖色彩极浓的渲染国有银行资本充足水平的低下、不良资产如何危险、银行服务水平差、技术手段落后等更为一般性的“批判之说”。诚然，如此的论作并非没有意义，却由于过多、过滥，更由于内容过于泛泛，没有多少制度变革的理论价值和实际指导作用，许多长篇大论甚至于让人觉得连“信息价值”都可以忽略不计。正是这样的文献资料格局，让我这个国有商业银行“系统内”或“体制内”的人，下决心要尽自己的绵薄之力，跳出所在“系统内”的局限，在新世纪开始的时候，就已经有的准备和积累对有关国有商业银行制度变革问题“说说话”，即使被误解也在所不惜。

这部文集就是在这样的背景之下“说”出来的。它主要收集了本人近年对中国国有商业银行制度变革一些“大问题”

以及关联“大问题”的具体问题的思考，既有批判性的东西，更有建构性的考虑。《中国国有商业银行改革的三大战略选择》一文，从中国整体制度变革的角度，探讨了“产权与税收”、“大银行与小银行”、“组织机构体系在‘科层制’和‘部门制’”之间的三大战略选择问题。这三大战略选择实际上构成了中国国有商业银行制度变革中最高层次上的选择问题，我以为只有先解决了这一层次问题，才可能对中国国有商业银行的具体制度变革有清晰的思路。换一个角度看，作为发展中国家的中国，在经济全球化和加入世界贸易组织面对更加激烈国际竞争的格局下，如何保有一个民族国家在国际银行业中的必要或起码地位，不能不对自己银行的“产权问题”、“银行规模问题”、“银行组织形式问题”作出审慎的、适应现有历史阶段需要的庄严回答。我的回答是，在当今历史阶段中，中国必须保有自己对银行产权的最大份额，目前也就是保有国有产权的最大份额；中国必须保有自己的大银行，目前也就是保有国有或国有控股的大银行；中国自己大银行的组织架构必须保有“科层制”而不是所谓的“部门制”。在这事关中国整体制度变革和中国民族银行业生存和发展大局的三大战略选择上，我们不能含糊，也无法含糊。

中国国有商业银行的制度变革，是在中国版图上对历史已经形成的国有商业银行的现状进行改造，这种改造显然不能超越中国作为一个发展中国家的外部的大制度环境，不能超越国有商业银行自身特殊历史形成的制约，不能超越商业银行发展必须经历的历史阶段而指望一步登天地到达国际先进商业银行的水平。《中国国有商业银行治理结构变革的制度环境与选择》一文，就是对国有商业银行制度变革的外部大制度环境

思考的产物。鉴于中国社会现实的就业问题、执政党对执政地位稳定要求问题及财政收支问题三个制度环境对国有商业银行治理结构变革的影响和作用非常重大，分析表明，它们并不支持国有商业银行在三到五年甚至于更长一些时间之内“毕其功于一役”的速战速胜变革。我的一般性的结论是，受制于大的外部制度环境，中国国有商业银行治理结构的变革，在近期内要取得多么大的“效率”是不现实的，但从长远计较，效果不见得会多么差，因为这种“效率”缓进的改革选择，符合中国经济体制改革一直奉行的“渐进式”改革哲学思想——在稳定中求得“效率”进展，它容易为制度变革的参与各方自然而然地接受，减少摩擦，并且有中国体制改革成功的经验支持。正因为如此，在三到五年较短的时间内将中国的国有商业银行建设成为中国自己的“花旗银行”是不可能的。从另一个角度来看，在一定时期内，中国国有商业银行或改造为国有控股的商业银行仍然会具有相当程度的“发展中国家”的金融机构的基本特色，我们应当立足于如此基点来赢得中国国有商业银行或国有控股商业银行正常、相配、合理的国际银行界中的地位，而不是一味地盲目进行“快餐式”制度变革，那也是没有前途的。

有了清晰的战略选择，并有了对外部制度环境约束的详细分析，国有商业银行制度变革的方案也就容易设计了。但我们还有一个重要的问题要回答：谁最适合做国有商业银行制度变革的“改革主体”或“改革者”呢？通过对国有商业银行制度变革各种主体的分析，特别是对国有商业银行自身既作为改革的主体又作为改革对象的“悖论”分析，从理论到实践，从整体而论，我认为国有商业银行自身就是国有商业银行制度

变革的最合适主体。而从国有商业银行内部来看，由于员工队伍自动地分裂为“改革者”和“被改革者”，银行内部利益关系发生了巨大变化并将产生利益方面的对立，它很难保证改革的顺利进行，因此，赋予国有商业银行最高管理层多元利益代表的身份，即代表银行的最高管理层实际上是国家、银行自身、员工个人利益的多元代表者，他们在国有商业银行内部分裂为“改革者”与“被改革者”阵营的前提下进行改革，能够相对地圆融着各方的利益，尽量地缩小“被改革者”的阵营或“被改革”的力量，并积极地通过对职业人的吸引和培养，创造出对于改革的最大支持力量，艰难地演化着改革的进程，冲击旧有的国有商业银行内部治理结构。正是在这样的分析基础上，《中国国有商业银行的“改革悖论”》得出的结论认为，国有商业银行自身作为改革主体的选择，既是历史的选择，也是现实的选择，由此生成的“改革悖论”也就具有历史与现实的合理性。

相当多的文献资料认为，中国国有商业银行制度的变革主要是治理结构的改造。这种看法一般来说并没有什么不对。但问题在于，许多的文献资料将“治理结构”简化为“治理结构形式”了，以为只要将中国国有商业银行的制度形式改造为股份制，增加战略投资者或利用资本市场工具，形成相对丰富的资本结构，建设公司制的运作体系，发挥市场对银行的评价功能，就能够迫使国有商业银行内部全面自动地变革，一切问题就能够迎刃而解。这样的看法是非常肤浅也是极为有害的，因为它们没有看到形式的变化只能在某种程度上推动一种制度的实质变革，而并不就是实质变革本身，至少不是实质变革的全部。正是对这样泛泛而论的制度变革观点感到失望，我



就国有商业银行股份制改革、国有商业银行信贷文化的变迁与未来取向、内部部门预算与资源配置、国有商业银行的企业文化以及国有商业银行“职业人”的职业价值等问题，进行了研究和探讨，这些都是深入到国有商业银行内部治理的诸多方面来分析的，它们从具体的“治理内容”上入手，对于国有商业银行制度变革有着相对实质方面的涉及。

1995年我国加入世界贸易组织时，中国人民银行随即公布了一份中国银行业的开放时间表。一年多来，围绕这份时间表特别是入世后中国遵守和执行入世承诺的情况，以及应当采取的对策，我们不时听到各种各样的声音。对于银行业“重中之重”的国有商业银行而言，如何面对如此现实推进自身制度变革，通过研究和思考，我认为，一切都要从中国是发展中国家的角度出发来看待入世承诺和推进制度变革问题。收在文集的《南京爱立信“倒戈”的另类思考》和《别忘了，我们是发展中国家》两文，就是我对入世相关问题的思考，直接关联国有商业银行的制度变革大题，它们虽然出自于某个事项或某种观点的分析评论，却态度鲜明地表达了我对中国作为一个发展中国家在银行业开放中应当持有的最基本立场。

我不想对文集的每篇文章都作“自我认可”的评价，读者自有明辨的能力。这里对主要文章的介绍只是想提供给读者一条相对清晰的阅读线索。我想强调一点的是，在研究和思考国有商业银行制度变革的问题中，我对中国银行业乃至整个中国经济体制变革的方法论是非常看重的。从方法论角度看，贯穿这部文集的主线是“历史约束与现实选择结合”的方法，也就是崇尚和充分考虑历史演进力量约束的前提下，有度地实现对国有商业银行制度变革的选择。许多哲学家都告诉我们，


历史演进是一种自然性的力量，我们只能在既定的历史环境下创造历史，而不可能忽略历史的前提来进行制度变革，如何确切地认清历史所形成的空间、时间和方向上的约束，在某种可行的边界内作出“现实选择”，是我们的制度变革应当遵守的。脱离中国作为一个发展中国家的实际情况，脱离中国国有商业银行的历史路径和惯性，脱离一种新制度成长的必要时空来理想化中国国有商业银行的制度变革，那是不可能成功的。

毫无疑问，我不敢说自己的几篇小文有多么大的中国国有商业银行制度变革的价值和意义，更不敢说它对于其他国有机构制度变革乃至整个经济体制改革的参考价值 and 意义。但就大量现有的关于中国国有商业银行制度变革的文献资料而言，这里整理收集的文章是有“补白”意味的，这也是我自感将篇篇小文汇成集子最有价值的地方。我诚恳地希望如此“补白”能够带来更多关于中国国有商业银行制度乃至整个中国经济制度变革的深入讨论，从中国现实的国情出发，看清楚一个发展中国家在现实历史阶段上，其制度变革究竟有什么历史的自然约束而只能作出“现实的选择”。

我要衷心地感谢广东经济出版社。对于一个已经完全市场化运作的出版社来说，接受一部探讨中国国有商业银行制度变革的文集，肯定要承担市场价值前景不确定的风险。我真为他们迅速接受书稿的决心所感动，这种接受的背后，是一种对中国当今制度变革积极负责任的精神；同时，我也默默地祝福他们。我相信，在 1995 年加入世界贸易组织之后，中国面临着更为深刻的制度变革，探讨国有商业银行制度变革，但其理论分析、方法及思路意义更为广泛的“补白”性文集，不会为市场所冷落，毕竟关心中国国有商业银行制度变革的人很多，

关心整个中国经济制度变革的人很多。

圆年 员月 员日于福州双福斋



自  
摇  
摇  
序



## 中国国有商业银行改革的三大战略选择

中国国有商业银行的改革，由于加入世界贸易组织和中国政府提出银行业的开放时间表而显得极为紧迫。鉴于中国经济体制改革的顺序选择是“先农村，后城市；先企业，后银行”，国有商业银行改革的整体战略规划在二十多年的改革历程中，并未得到清晰的描绘——细枝末节的具体改革每天都在国有商业银行中进行，却未曾显现出明确的战略目标或战略走势。这当然不是改革路径选择的错误，中国经济改革的巨大成功，表明如此的改革演进具有它充分的合理性，说中国国有商业银行改革“滞后”更多地是表现出一种着急的情绪，而不是对既有改革顺序选择的否定。实际上，国有商业银行改革在前些年来看，也难以明确其改革的战略目标或走势，瓜不熟蒂何落之？不少银行口号式的“改革战略定位”展现的，细想下来，是我们当今这个世界几近找不到经验支持的理想模式，其精神鼓励的作用大大高于改革筹划的意义。现在情况不同，历史让我们到了一个必须审时度势地来看待国有商业银行改革战略选择的时刻，从大处着眼来分析局势，酌定战略，除陈布新，并具体化到改革的措施之中，已刻不容缓。



## 一、在产权与税收之间的战略选择

中国国有商业银行改革的第一大战略选择，定位于“产权与税收”之间的选择，表面上看是令人费解的，它意味着国有独资商业银行的“出资方”国家主体（由一届一届政府来代表），要在拥有商业银行的产权与获得源自于商业银行的税收量方面有取有舍。那么，商业银行的产权与商业银行带来的税收两者之间难道具有某种对立性，从而必须作出两者择一的决策？

从时下的格局来看，国有商业银行产权与提供的税收量之间，确实存在着现实的对立性。中国四大国有商业银行“工、农、中、建”，尽管从账面上看，近年盈利者多，也向国家上交了数量不少的营业税和所得税，但作为国家独资的银行，一方面，资本金严重不足，资本充足率较低，远未达到国际同行的标准；另一方面，不良资产的状况仍然令人担忧，除建设银行之外，其余三家国有银行按五级分类计算的不良率都在四成以上（建设银行 2004 年 10 月底公布的不良率为 35.5%），各家银行总计超过万亿元的不良资产最终的损失部分，还必须由国家来承担。因此，将近年国家从国有商业银行得到的税收总量，与国有商业银行达到国际最低标准的资本充足率目标所要求补充的资本金量，加上承担不良资产损失的量进行比较，税收的量比例很小，实际就是“负税收”。换言之，如果不考虑历史形成的原因，仅仅从近些年来看，国家拥有并经营几大有国有商业银行，实际在经济方面是很不合算的：商业银行带来的收益远远不能弥补它们对国家投入的现实需要



和潜在需要。这里的潜台词是，国家是不是可以考虑舍弃国有商业银行大部分产权甚至于全部产权。

如果放弃国有商业银行的产权，中国银行业会是什么景象？1995年底中国正式加入世界贸易组织之后，一份中国银行业开放的时间表，已经将来自于国外银行竞争的业务范围与时间、区域等，清晰地展示在国有商业银行的面前。前不久，南京爱立信将在国内银行的信贷业务转至美国花旗银行的“倒戈”事件，表明国外银行开始在国有商业银行垄断已久的“馅饼”上下刀，并预计会切分得七零八落。国外银行进入中国版图对中国银行业的巨大冲击已见端倪。在这里，我们试作一个极端的设想，从现在开始，国外银行大举进入中国版图，由于国有商业银行体制变革迟滞或困难等原因，国有商业银行的大量优秀人才全部流入国外银行在中国的分支机构，“工、农、中、建”四大国有商业银行竞争乏力骤然出局，或是苟延残喘却不得不退居末席，并逐渐地萎缩成为历史的陈迹，中国银行业的天下为外国银行所完全占领，结果会如何呢？

从直接经济计算来看，问题并不见得多么严重，相反还可能很“合算”。国外银行在形成对国有商业银行冲击的同时，也使得中国政府取得税收的格局发生了重大变化，国外银行成为了一支极为重要的纳税队伍。鉴于大量国外银行的进入，特别是国际化水平较高的国外银行的进入，将大大提升了中国银行业市场化的水平，那些本来就是为了利润最大化而来的国外银行，其经济效益就会很好，至少也不会弱于国有商业银行现行的经济收益水平，它们交给中国政府的税收量，将必定随着它们经营规模的增大及收益的增加，大大多于几大国有商业银行“垄断”时的税收收入。而且，在中国版图上的国外银

行分支机构，根本不需要中国政府投入任何资源，政府取得的税收是“净收益”，与国有商业银行那种名实不符的税收量相比，要真实可靠得多。因此，作为国家主体代表的政府，如果从税收量上考虑，从对国有商业银行投入和不良资产损失负担巨大上考虑，放弃对国有商业银行的产权，是经济“合算”的，它也便于在税收实实在在“净增加”的格局下，逐步解决国有商业银行历史沉积下来的经济损失包袱。所谓的国有商业银行改革中“产权与税收”之间的选择战略，在这里就凸现了出来：选择国有商业银行的产权，就必须承担“负税收”的重负；选择“净税收”，就必须考虑放弃或至少相当部分地放弃对国有商业银行的产权，让国外的银行成为中国银行业市场的主角。

以放弃国有商业银行大部分或全部产权来赢得“净税收”，是不是一种真正经济合理的选择？如果是，我们可以对国有商业银行采取“达尔文式”的适者生存的策略，任其在竞争中走向终结；如果不是，我们则要对国有商业银行大加改造和重组，保有足够份额的产权，增强其生存的能力。这个问题需要我们从简单直接的经济效益计算中走出来，在一个更大的空间中进行分析和讨论。

让全世界学者、官员甚至于百姓争论不休的“经济全球化”正在以强大的力量席卷世界的各个角落。不论是认定全球化会带来“双赢”或“多赢”的观点，还是指出全球化不过是发达国家的“阴谋”的看法，所有的言论都是出自于言论者背后民族国家利益考虑的。这一点本身就表明，经济全球化并没有消灭民族国家的经济利益，更不可能融合各民族国家的经济利益为共同利益，跨国公司规模的增大和国际金融市场



的发达，以及国际间协调组织（如世界贸易组织等）的强大，只是意味着民族国家的各种利益在经济全球化中，更为强烈、独立和具体。发达国家自身经济利益的一种明显表面化的事实就是，大力发展本国的跨国公司，将国别的金融市场国际化，并极力在国际组织中形成充分代表自己利益的力量。这个世界并不见“大同”的趋势，却只见利益的激烈纷争。这说明，一个国家拥有足够“自己的”跨国公司，其中包括“自己的”银行，具有经济全球化中民族国家“根本利益”所在的性质，具有从长期来看的利益性质，产权的全面让渡当然是不可取的，牺牲全部产权来取得某种一般或是短期的利益，就更是愚不可及的了。因此，一个国家关于商业银行的产权，在现实的情况下将其作为某种可见利益（如税收量）的代价全部抛出去，决不是明智的选择，它意味着这个国家经济根本利益、长期利益的丧失。在“产权与税收”的战略选择中，根本利益和长期利益，远比一般利益和短期利益重要。

应当说，一个民族国家为了根本利益和长期利益，应当保有“自己的”银行，却并不一定非要有“国有的”银行。在当今市场经济较为发达的国家，“国有”性质的银行几乎不存在，那些“私有”或“民有”的商业银行其实都有着明确的民族国家归属的规定性，美国花旗银行是“美国的”，德国商业银行是“德国的”，尽管它们都没有国有资本的背景。从这一点讲，在中国实行市场经济制度后，保有“自己的”的银行是非常必要的，但是不是一定要保有“国有的”商业银行，则可以有不同的选择。由于历史的原因，中国国有的专业银行转向商业银行后，占住了整个银行业市场的最大份额，中国中小商业银行的发展还只有很短的历史，~~1995~~1995年在中国银行业

的总资产规模中，这些银行的资产份额只有 20% 左右。从其发展走势来看，它们会有一个较好的发展前景，但近期要达到相当的资产规模、超过国有商业银行的资产总量，那是不可能的。这样，“国有的”银行就有必要在历史的基础之上，通过向市场经济制度要求的体制转化，承担起中国“自己的”银行的历史使命，保有中国民族国家自己必须具有的商业银行产权份额。

需要指出的是，说商业银行产权的相当份额是涉及到一个民族国家的根本利益和长期利益，不应当全部或大部分地放弃，核心之处就在于产权关系是一种稳定的经济关系，尽管其带来利益的前景具有不确定性，其本身归属的明确性质就决定了一个国家基本的利益所在，有它就有未来收益的可能。在中国，国有商业银行时下的收益情况在好转，历史包袱解决的力度在加大，前景随着中国经济的高速增长持续而看好，丢弃产权而取得时下某种量的税收，从长期看并不一定值得。这就现实地告诉我们，就是一般地计算经济利益的账，亦不能轻易地放弃国有商业银行的全部产权。

经验告诉我们，纯粹“国有的”商业银行运行效率存在着问题，它源自于国有产权清晰之下产权主体的空白，在纯粹“国有的”格局下，它是不可能“有解”的。解决这一问题的办法，就是通过产权的多元化来改造国有商业银行的治理结构，提高运行效率。同时，短期利益也是不能够简单忽略的，它毕竟是商业银行发展的重要方面，也是现实国家税收所急需的。国有商业银行的产权并非不能够让渡一部分给国内的“民间资本”和某种份额给外国资本，以利于根本利益与一般利益、长期利益和短期利益的有机结合。因此，在“产权与